

una misma Sala con propósito unificador de criterios y coordinación de prácticas procesales, debiendo tenerse en cuenta, como el propio precepto señala en su apartado 2, que ha de quedar a salvo la independencia de cada una de las Secciones «para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan», por lo que tampoco desde esta perspectiva puede entenderse cumplido el requisito al que venimos aludiendo.

En consecuencia no aparece respetado el requisito procesal de que los Autos en que se formalizan las cuestiones de inconstitucionalidad procedan del órgano judicial competente en el proceso *a quo*.

4. Una segunda objeción de procedibilidad planteada se refiere a la falta de identidad existente entre los preceptos constitucionales que se contienen en las providencias de audiencia a las partes y en los Autos de formalización de las cuestiones de inconstitucionalidad, ya que en aquéllas sólo se suscitó la posible infracción de los arts. 9 y 14 CE, mientras que en los Autos se aduce también la hipotética vulneración de los arts. 103.3, 134.2 y 149.1.18 CE. Tal modo de proceder desconoció las exigencias establecidas en el art. 35.2 LOTC, puesto que impidió a las partes y al Ministerio Fiscal efectuar las alegaciones que en su opinión hubieran podido resultar oportunas sobre la posible infracción de los preceptos constitucionales a los que no se había hecho la obligada referencia.

5. El art. 37.1 LOTC permite que el Tribunal rechace, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales exigidas. Ello no obstante es doctrina reiterada de este Tribunal que la «posibilidad de decretar la inadmisibilidad en trámite previo no excluye, en modo alguno, la facultad del Tribunal para hacer mediante Sentencia un pronunciamiento de la misma naturaleza cuando las razones que impiden entrar a resolver sobre la validez de la norma cuestionada no son aparentes *prima facie*, o aparecen de tal modo que resulta aconsejable abrir todas las posibilidades del debate, dando intervención a todos los llamados por el art. 37.2 LOTC, y siguiendo el proceso constitucional hasta terminar por Sentencia, con la plenitud de efectos y de publicidad que a esta modalidad de decisión corresponde» (STC 17/1981, FJ 2).

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de abril de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**8433** Pleno. Sentencia 97/2001, de 5 de abril de 2001. Recurso de inconstitucionalidad 1486/96. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con diversos preceptos de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

*Competencias sobre administración de justicia y régimen jurídico de la Administración pública: ámbito provincial, sede, presidencia y secretaría de las Comisiones de asistencia jurídica gratuita.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1486/96, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Ramón Riu y Fortuny, en relación con la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de abril de 1996, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional primera, en relación con los arts. 9 y 10.1, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (LAJG). El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta del modo siguiente:

a) Comienza poniendo de relieve que la LAJG es una norma necesaria, no sólo para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 119 CE, sino también para que pueda hacerse efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE. Destaca asimismo la ampliación del contenido material del derecho, que la ley realiza, y el procedimiento de su reconocimiento, que se desjudicializa y se atribuye a órganos administrativos.

A continuación, destaca que lo que constituye el objeto del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la LAJG es la discrepancia de la Generalidad de Cataluña respecto del planteamiento competencial que dicha ley realiza en dos aspectos que afectan a la configuración de los órganos creados por aquélla para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. En concreto se refiere a sus arts. 9 y 10.1, que regulan el ámbito territorial y la sede de dichas Comisiones, así como la atribución de las funciones de presidencia y secretaría de las mismas a algunos de sus miembros componentes, respectivamente. Estos preceptos, de conformidad con su Disposición adicional primera, se han dictado en virtud de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.3, 5 y 6 CE, por lo que resultan de necesaria aplicación en Cataluña. Con ello se vulneran las competencias de

la Generalidad de Cataluña en materia de Administración de Justicia y de régimen jurídico y organización de su propia Administración (arts. 18.1, 9.1 y 10.1.1 EAC).

b) El derecho a la asistencia jurídica gratuita, reconocido en el art. 119 CE, es un «derecho prestacional y de configuración legal» (STC 16/1994) que, por ello, comporta una actividad administrativa de realización de actividades y dotación de los medios precisos para su efectiva realización, actividad administrativa definida por la propia LAJG como servicio público.

En la gestión de dicho servicio público desempeñan un papel relevante los Colegios profesionales de Abogados y Procuradores y las propias Administraciones estatal y autonómica, debiendo estas últimas aportar el soporte administrativo y el apoyo técnico necesario al efecto, lo cual se materializa a través de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. Estas Comisiones, por prescripción de la propia LAJG (art. 10), dependerán del Estado o de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia. Sustantivamente, la actividad prestacional realizada por las citadas Comisiones se encuadra en la materia «Administración de Justicia», entendiéndose esa expresión en el sentido que tiene en el art. 18 EAC. Esto es, al no constituir esta actividad un elemento propio de la función jurisdiccional ni afectar al autogobierno del Poder Judicial, esta actividad encaja en el ámbito al que se refiere la denominada «cláusula subrogatoria» enunciada en el art. 18.1 EAC.

La Generalidad de Cataluña ha asumido, pues, estatutariamente las competencias correspondientes a la referida actividad y ha venido ejerciéndolas desde la entrada en vigor del Real Decreto 966/1990, de 20 de julio, de traspasos en esta materia, que complementó las funciones que ya realizaba anteriormente en orden a la efectividad de los pagos a realizar a Abogados y Procuradores de los turnos de oficio y asistencia letrada. En tal sentido, la Generalidad de Cataluña aprobó el Decreto 233/1995, de 25 de julio, sobre medidas para instrumentar la subvención para las actuaciones correspondientes al turno de oficio y asistencia letrada al detenido. De todo ello, deduce la representación de la Generalidad de Cataluña que ésta ha de intervenir en la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita en cuanto que se trate de medidas que encajen en la competencia antedicha.

c) El carácter estrictamente administrativo de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita se desprende, inequívocamente, de la LAJG, en cuya Exposición de Motivos, epígrafe 5, se dice que «constituye esencial propósito de la ley la desjudicialización del procedimiento para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita, optándose así por las más modernas pautas que configuran dicha función como una actividad esencialmente administrativa».

Dicho carácter administrativo se desprende también de diversos preceptos del propio texto legal, como su art. 11, que prevé que el funcionamiento de las Comisiones se ajuste a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en lo relativo a los órganos colegiados. Advierte, sin embargo, la representación de la Generalidad que, de conformidad con la Disposición adicional primera LAJG, dicho precepto sólo será de aplicación en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas competentes en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia.

La naturaleza administrativa de la actividad de estos órganos se deduce también del art. 26 LAJG, que prevé que los Colegios de Abogados y Procuradores asuman responsabilidad patrimonial de acuerdo con los princi-

pios de la citada Ley 30/1992. A la misma conclusión se llega, en fin, cuando el art. 20 LAJG regula el procedimiento de impugnación de resoluciones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en las que se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita, ya que en el mismo se cita al Abogado del Estado o «al Letrado de la Comunidad Autónoma correspondiente cuando de ella dependa la Comisión».

Por tanto, dichas Comisiones son órganos administrativos sujetos en su actuación al régimen jurídico y al procedimiento administrativo común. Pero, además, la LAJG ha precisado que estas Comisiones dependen de las Comunidades Autónomas cuando las mismas hayan asumido competencias en materia de provisión de medios a la Administración de Justicia (arts. 10.1, 20 y apartado tercero de la Disposición adicional primera). Por tanto, dependen de la Generalidad de Cataluña las Comisiones que desarrollan su actividad en dicha Comunidad Autónoma.

La representación autonómica matiza a continuación el criterio de la dependencia jerárquica señalando que tal dependencia es compatible con la independencia de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en lo relativo al contenido de sus resoluciones. La jerarquía, como consecuencia de la dependencia, se manifiesta en la vertiente orgánica de las Comisiones, de modo que en su opinión resulta evidente que la Generalidad de Cataluña es competente para ordenar algunos de sus aspectos orgánicos y funcionales. De hecho la propia LAJG reconoce a las Comunidades Autónomas competentes la potestad de establecer normas de funcionamiento de estas Comisiones. La existencia de estas competencias autonómicas determina la discrepancia sobre determinadas prescripciones de la ley que, a su juicio, las desconocen.

d) La representación autonómica, sobre la base de todo lo anterior, razona en primer lugar sobre los fundamentos que justifican la impugnación del art. 10.1 LAJG. Este precepto regula la composición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, que estarán integradas por un miembro del Ministerio Fiscal, los Decanos de los Colegios de Abogados y Procuradores o el Abogado y Procurador que ellos designen, y dos miembros designados por la Administración de que dependa la Comisión. No se objeta que el Ministerio Fiscal y las Corporaciones indicadas forman parte de las Comisiones. Lo que se objeta es que la Presidencia de la Comisión deba corresponder al Ministerio Fiscal y que la Secretaría se atribuya a uno de los dos representantes designados por la Administración competente, en este caso, la propia Generalidad de Cataluña.

Considera la representación autonómica que la previsión de la ley estatal no encuentra fundamento en los preceptos constitucionales relacionados en su Disposición adicional primera: reglas 3, 5 y 6 del art. 149.1 CE. Le parece evidente que ninguna relación existe entre el art. 10.1 LAJG y las «relaciones internacionales». Asimismo, tampoco puede fundamentarse dicho precepto en la competencia estatal sobre «legislación procesal», puesto que la ley desjudicializa el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y la actividad de las Comisiones tiene como finalidad esencial dicho reconocimiento, el cual, como también establece la Exposición de Motivos de la LAJG, no constituye actividad jurisdiccional en sentido estricto.

Tampoco procede encuadrar el citado precepto en la materia «Administración de Justicia» en sentido estricto, ya que, aunque el Estado tenga competencia normativa en dicha materia, debe respetar las competencias que se derivan del art. 18 EAC y, además, dicha competencia estatal encuentra su límite en la competencia de la Generalidad de organización de sus propios servicios, es decir, de determinación de los aspectos orga-

nizativos y de régimen jurídico de los órganos que de ella «dependan», cual es el caso de estas Comisiones. Además, señala que las funciones de presidencia y secretaría en nada afectan al contenido de las resoluciones que adoptan aquéllas. Por tanto, los aspectos controvertidos encuentran acomodo en los arts. 9.1 y 10.1.1 EAC, por lo que en su formulación actual contravienen dichas competencias.

La posición mantenida se apoya en la doctrina del Tribunal, mantenida en las SSTC 186/1988, FFJJ 4 y 6; 227/1988, FJ 21 c), entre otras. En concreto, en esta última se consideró inconstitucional la imposición por la Ley estatal de «una prescripción orgánica específica a la Administración autonómica, que vulnera directamente la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas para organizar su propia Administración». Igualmente, argumenta que en materia electoral la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, ha configurado una composición de las Juntas Electorales compatibles con notables diferencias en la configuración de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas. Y lo mismo se deduce de la STC 132/1989, que reconoce las competencias autonómicas para regular el régimen jurídico de las Juntas Electorales que han de actuar en los procesos electorales de Cámaras Agrarias.

e) Respecto al art. 9 LAJG, se objeta que el mismo exija que en cada capital de provincia se constituya una Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, siendo su sede la capital de provincia. La doble exigencia de ámbito territorial y sede contraviene los mismos preceptos citados antes (arts. 9.1 y 10.1.1 EAC).

Además, al permitir el art. 10.2 LAJG que puedan crearse delegaciones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito provincial correspondiente «cuando el volumen de asuntos y otras circunstancias justificadas lo aconsejen», el legislador estatal incardina la necesaria existencia de una Comisión provincial en la competencia estatal sobre «Administración de Justicia», mientras que la creación de otras comisiones de igual ámbito o inferior se encuadra en la competencia autonómica sobre la misma materia, lo cual vulnera también sus competencias estatutarias (art. 18 EAC).

De otro lado, pone de relieve la representación del Gobierno de la Generalidad que no se objeta que el Estado, al amparo de sus competencias pueda exigir, como garantía mínima, la existencia de, al menos, una Comisión por provincia. Se objeta que el art. 9 LAJG imponga, necesariamente y en todo caso, un elemento organizativo a la Administración autonómica, a la que se obliga a constituir cuatro Comisiones Provinciales aunque hubiera previsto la creación, en alguna de las provincias, de un mayor número de Comisiones. Se extiende igualmente en consideraciones sobre el modelo organizativo impuesto por la ley estatal, que no tiene en cuenta el desequilibrio que, en cuanto a la prestación del servicio, habrá de producirse entre Barcelona y las demás provincias catalanas.

Por último, también considera que el art. 9 contraviene el art. 5 EAC, en el que se establece que la Generalidad estructurará su organización territorial en municipios y comarcas, pudiendo crear demarcaciones supra-comarcales, así como otras de carácter funcional o con fines específicos. La LAJG no permite a la Generalidad determinar con autonomía los elementos estructurales de naturaleza organizativa que permitan la funcionalidad para dicha Comunidad Autónoma del servicio de asistencia jurídica gratuita, al imponer el criterio del ámbito territorial y la sede de dicho servicio, sin que la posibilidad de crear «delegaciones» de las Comisiones garantice de modo suficiente la competencia autonómica.

Por todo ello, solicita que en su día el Tribunal dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los mencionados preceptos.

2. Con fecha 29 de abril de 1996, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de acuerdo con el art. 34 LOTC, al Congreso, al Senado y al Gobierno a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que considerasen conveniente. Igualmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha 16 de mayo de 1996 se registró de entrada en este Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

El día 17 de mayo de 1996 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado en el que da por personada a la Cámara en el procedimiento y ofrece su colaboración.

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal, con fecha 23 de mayo de 1996, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno de la Nación y formuló las siguientes alegaciones:

a) Comienza realizando una serie de precisiones sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad. En primer lugar, señala que aunque se dice recurrida toda la Disposición adicional primera, la impugnación sólo afecta a su apartado 1, en cuanto que el mismo se refiere a los arts. 9 y 10.1 LAJG como preceptos dictados al amparo de determinados títulos competenciales del Estado. Rechaza también que dichos preceptos puedan ser declarados inconstitucionales y nulos, como solicita la representación del Gobierno de la Generalidad, ya que sólo procedería, en su caso, declararlos no directamente aplicables en Cataluña, de acuerdo con el apartado 3 de la propia Disposición adicional primera.

Sobre el art. 9 LAJG destaca que en el recurso de inconstitucionalidad sólo se cuestionan el «ámbito y la sede» de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. No se discute, en cambio, ni la existencia de dichas Comisiones ni que deba existir una Comisión en cada isla de los archipiélagos o en Ceuta y Melilla.

En cuanto al art. 10.1 LAJG, el recurso se ciñe exclusivamente a las funciones de presidencia y secretaría de las referidas Comisiones considerando contrario al orden constitucional de competencia otorgar la presidencia al miembro del Ministerio Fiscal que forma parte de las mismas y la secretaría a uno de los miembros designados por la Administración pública. Por el contrario, no se considera inconstitucional ni el número de miembros de cada Comisión (cinco) ni su composición (dos representantes de las Corporaciones profesionales, dos de la Administración pública competente y uno del Ministerio Fiscal).

b) Tras ello, considera que los preceptos recurridos se enmarcan en la competencia estatal sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE). El derecho a la asistencia jurídica gratuita es «prestacional y de configuración legal», de modo que «su contenido y concretas condiciones de ejercicio ... corresponde delimitarlas al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias». Para hacer operativo el concepto constitucional «insuficiencia de recursos para litigar», el legislador puede «utilizar criterios objetivos», «optar por un sistema de arbitrio judicial, dejándolo a la decisión discrecional de los jueces o de éstos y otras instancias», o puede utilizar fórmulas mixtas. Todos estos criterios, que se encuentran formulados en la STC 16/1994, FJ 3, justifican, junto al hecho de que la justicia gratuita se regule

en el título de la CE relativo al Poder Judicial y a su conexión con el art. 24 CE, que la existencia de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita como órganos administrativos especializados se base en la idea de auxilio a la Administración de Justicia. Y la propia doctrina constitucional ha considerado que la actuación auxiliar o colaborativa de la Administración de Justicia se encuadra en el art. 149.1.5 CE (SSTC 54/1990, FJ 4, y 329/1994, FJ 7).

También pone de relieve que el hipotético error del legislador al invocar el título competencial «carece de relevancia alguna para pronunciar una declaración de inconstitucionalidad, puesto que las competencias son indisponibles y las normas constitucionales atributivas de competencia no pueden venir condicionadas en su validez y eficacia por las fijaciones o invocaciones de reglas de distribución de competencias que con más o menos acierto el legislador efectúe (SSTC 45/1991, FJ 5; 168/1993, FJ 4)» (STC 330/1994, FJ 2).

De acuerdo con ello, con carácter subsidiario señala que los preceptos impugnados también pueden encontrar justificación en la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) o en las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de justicia gratuita (art. 149.1.1, en relación con el 119, CE).

c) En relación con el art. 9, relativo al ámbito territorial en que ejercen sus funciones las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y a la localización de sus sedes, el Abogado del Estado considera, de acuerdo con su planteamiento de partida, que ha sido dictado al amparo del art. 149.1.5 CE, de modo que la competencia autonómica sólo puede derivar de la «cláusula subrogatoria» del art. 18.1 EAC interpretada en el sentido de que «la remisión se realiza a las facultades del Gobierno, lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose en todo caso las legislativas» [SSTC 56/1990, FJ 8 d), y 62/1990, FJ 5 d)]. Por tanto, la opción del legislador sobre el ámbito y la sede de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita la realiza el legislador dentro de su ámbito competencial y se impone a las Comunidades Autónomas.

De otro lado, la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con sus competencias derivadas de la «cláusula subrogatoria», puede realizar las desconcentraciones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, mediante las «delegaciones» de las mismas que considere oportunas, de acuerdo con las necesidades existentes, ya que es una decisión que se puede tomar en la vía reglamentaria.

Respecto al art. 10.1 LAJG, el Abogado del Estado considera que la opción legislativa de otorgar la presidencia de las Comisiones a un miembro del Ministerio Fiscal entra dentro de la libertad de configuración del legislador derivada de la competencia del art. 149.1.5 CE. Además, la opción por un miembro de la Fiscalía le parece una medida completamente razonable, ya que al Ministerio Fiscal le corresponde la defensa de los derechos de los ciudadanos (art. 124.1 CE.) y también «velar para que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente», así como «velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas» (art. 3.1 y 3 de su Estatuto). Similar razonamiento aplica a la función de secretaría, en cuanto que la opción del legislador se impone a la Comunidad Autónoma, ya que ésta no dispone de otra competencia que la de la cláusula subrogatoria (art. 18.1 EAC).

d) Como argumentación subsidiaria, el Abogado del Estado también considera que los dos preceptos recurridos son conformes con el orden constitucional de competencias en cuanto que su contenido encuentra amparo en la competencia estatal para establecer bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas

(art. 149.1.18 CE). En su opinión, pertenece a lo básico la elección de que el ámbito de actuación de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita sea el provincial, ya que tal es el modelo considerado apropiado por el legislador para la satisfacción del derecho a la justicia gratuita. En este sentido, la STC 132/1989, FJ 24, consideró básica la existencia de una Cámara Agraria en cada provincia. En cuanto a la sede en la capital de la provincia, no es sino un corolario del ámbito escogido. Además, la capital es la sede de la Audiencia Provincial y de varios Juzgados, lo que abona la razonabilidad del criterio. Por tanto, considera el art. 9 LAJG plenamente constitucional.

Respecto al art. 10.1 LAJG, por lo argumentado ya antes sobre las funciones del Ministerio Fiscal, también aprecia en la atribución al mismo de la presidencia de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita una norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Este carácter se extiende también a la secretaría de dichas Comisiones, haciendo notar que la misma habrá de corresponder a uno de los miembros designados por la Generalidad, por lo que considera que carece de fundamento el menoscabo de la competencia de la Generalidad, quien sólo podría atribuirla a un vocal corporativo o a quien no sea miembro de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. El hecho de que ante el Secretario se interpongan las impugnaciones de las resoluciones de la Comisión y de que el mismo deba remitir el escrito de impugnación y el expediente a la Autoridad judicial de control (art. 20 LAJG) justifican que el mismo pertenezca a la Comisión y, también, que dicha función recaiga en un vocal administrativo y no corporativo, ya que el reconocimiento provisional del derecho se realiza en vía corporativa, lo que debe ratificarse o dejarse sin efecto en la fase propiamente administrativa. Todo ello pone de relieve que se trata de una norma básica cuyo contenido no puede ser tachado de irrazonable o arbitrario.

e) En cualquiera de los dos planteamientos realizados, el Abogado del Estado descarta que se haya producido transgresión alguna del art. 5.1 EAC, ya que este precepto no contiene una norma de carácter competencial, sino una directriz para la organización territorial, dirigida exclusivamente a la Generalidad, pero que no vincula al legislador general, que puede optar por la estructura provincial al establecer un marco normativo homogéneo.

5. Por providencia de 3 de abril de 2001, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve el presente recurso de inconstitucionalidad contra determinados incisos de los arts. 9 y 10.1, en su conexión con la Disposición adicional primera, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (en adelante, LAJG).

Los artículos recurridos regulan aspectos concretos de las Comisiones de justicia gratuita creadas por la Ley como «órganos responsables de efectuar el reconocimiento del derecho» a la justicia gratuita previsto en el art. 119 de la Constitución.

Concretamente, el art. 9 establece que:

«En cada capital de provincia, en las ciudades de Ceuta y Melilla y en cada isla en que existan uno o más partidos judiciales, se constituirá una Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, como

órgano responsable, en su correspondiente ámbito territorial, de efectuar el reconocimiento del derecho regulado en la presente Ley.»

Por su parte, el art. 10.1 prevé que:

«Las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita estarán presididas por un miembro del Ministerio Fiscal, designado por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Provincial, e integradas además por el Decano del Colegio de Abogados y el del Colegio de Procuradores, o el abogado o el procurador que ellos designen, y por dos miembros que designen las Administraciones públicas de las que dependen, actuando uno de ellos como Secretario.»

Finalmente, la Disposición adicional primera LAJG dice lo siguiente:

«1. El capítulo I, los artículos 9, 10.1, 12 y 16 a 21 del capítulo II, los artículos 27 a 29 y 31 a 36 del capítulo IV, el capítulo VII, las disposiciones adicionales tercera, cuarta y quinta, y la disposición derogatoria, se dictan al amparo de las competencias que al Estado atribuye el artículo 149.1.3, 5 y 6 de la Constitución Española, sobre "Relaciones Internacionales", "Administración de Justicia" y "Legislación procesal", respectivamente.

2. Los artículos 25 y 26 del capítulo III y el capítulo VI, se dictan en virtud de la competencia del Estado reconocida en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, conforme al cual corresponde a éste dictar las "Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas".

3. Los restantes preceptos serán de aplicación en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia.»

2. Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes, la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña reconoce la competencia estatal para ordenar la constitución de las referidas Comisiones, para atribuirles las funciones que les otorga y para regular su composición. Sin embargo, considera que la fijación de la sede y del ámbito provincial de actuación contenida en el art. 9 LAJG, así como la determinación de los miembros de las mismas a los que debe corresponder la presidencia y la secretaría del art. 10.1, vulneran las competencias que la Comunidad Autónoma tiene estatutariamente atribuidas. Concretamente, considera conculcadas la competencia derivada de la llamada «cláusula subrogatoria» que en materia de Administración de Justicia le atribuye el art. 18.1 EAC («ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado») y la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y entes públicos dependientes de ella (art. 10.1.1 EAC). La Disposición adicional se impugna solamente en cuanto determina la necesaria aplicación en Cataluña de los referidos arts. 9 y 10.1 LAJG.

Para el Abogado del Estado, por el contrario, los preceptos recurridos son plenamente respetuosos con el orden constitucional de competencias, ya que las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita realizan funciones de auxilio a la Administración de Justicia y tales funciones han sido incardinadas, desde la perspectiva constitucional, en la materia de «Administración de Justicia»

(SSTC 54/1990, de 17 de abril, FJ 4, y 329/1994, de 19 de diciembre, FJ 7). Por tanto, en su opinión, la Generalidad de Cataluña sólo puede haber asumido las competencias derivadas de la «cláusula subrogatoria» del art. 18.1 EAC, que son plenamente respetadas en este caso. Subsidiariamente, también considera que los preceptos objeto de impugnación se encuadran en la materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE) y en la relativa a las «condiciones básicas» para «garantizar cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional de justicia gratuita (art. 149.1.1 CE)».

Planteada en estos términos la disputa competencial que subyace al presente proceso constitucional, su resolución exige dilucidar, en primer lugar, el encuadramiento material de la actividad pública cuestionada desde la perspectiva de los títulos competenciales relativos a la Administración de Justicia.

Antes, sin embargo, para centrar la cuestión debatida convendrá exponer, aunque de modo sintético y únicamente en lo que sea necesario para la resolución del presente recurso, las características orgánicas y funcionales más relevantes de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, en el contexto y a la luz de lo establecido en la LAJG y sin perjuicio de volver sobre ello al enjuiciar los preceptos impugnados.

3. Como ha reiterado este Tribunal, el derecho a la asistencia jurídica gratuita consignado en el art. 119 CE es «un derecho prestacional y de configuración legal cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esta naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias» (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3). La LAJG es precisamente la disposición encargada de dar contenido a ese derecho y regular su ejercicio y para ello parte, en su Exposición de Motivos, de la premisa de que mediante el sistema de justicia gratuita el Estado lleva a cabo «una actividad prestacional encaminada a la provisión de los medios necesarios para hacer que este derecho [a la tutela judicial efectiva] sea real y efectivo incluso cuando quien desea ejercerlo carezca de recursos económicos».

A tal efecto, tras precisar en el art. 1 el objeto de la Ley, en los arts. 2 a 5 regula la titularidad del derecho a la asistencia jurídica gratuita, ampliando los supuestos previstos en la legislación precedente. En los arts. 6 y 7 establece lo que denomina «ámbito material» y «extensión temporal» del derecho regulando las «prestaciones» que comprende el referido derecho. En el capítulo II se establece la estructura orgánica para la prestación de ese servicio público. Para ello, según se avanza en la citada Exposición de Motivos, se parte de la premisa de que «constituye esencial propósito de la Ley la "desjudicialización" del procedimiento para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita, optándose así por las más modernas pautas que configuran dicha función como una actividad esencialmente administrativa. La traslación del reconocimiento del derecho a sede administrativa responde a dos motivos: en primer lugar, se descarga a los Juzgados y Tribunales de una tarea que queda fuera de los márgenes constitucionales del ejercicio de la potestad jurisdiccional y, en segundo lugar, se agiliza la resolución de las solicitudes de los ciudadanos mediante una tramitación sumaria y normalizada». Para llevar a cabo esta tarea se crean las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita que se configuran como «órganos administrativos» encargados del reconocimiento de ese derecho, a propuesta de los Colegios profesionales de Abogados y, en su caso, de Procuradores.

Las referidas Comisiones se rigen en cuanto a su funcionamiento por las normas que regulan los órganos

colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, si bien dichas normas pueden ser desplazadas por las que dicten las Comunidades Autónomas competentes. El «soporte administrativo y el apoyo técnico necesarios para el funcionamiento de las Comisiones dependientes de la Administración General del Estado», así como las subvenciones para la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita, se atribuyen al Ministerio de Justicia; en las Comunidades Autónomas con competencias en la materia estas funciones corresponderán a las respectivas Comunidades (art. 11 LAJG en relación con el párrafo 3 de la Disposición adicional primera).

Finalmente debe advertirse que en desarrollo de la Ley impugnada, el Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña el 5 de julio de 1996 dictó el Decreto 252/1996 por el que se crean las Comisiones de Justicia Gratuita de Barcelona, Tarragona, Girona y Lleida, se adscriben al referido Departamento, se regula su composición y funcionamiento, el procedimiento de reconocimiento del derecho, la organización de los servicios y el procedimiento para otorgar la subvención del servicio que, como queda dicho, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

4. Entrando ya en el examen de los títulos competenciales alegados, conviene recordar que en las SSTC 108/1986, de 29 de julio; 56/1990, de 29 de marzo; 62/90, de 30 de marzo, y 105/2000, de 13 de abril, este Tribunal ha tenido ocasión de precisar el alcance de las competencias estatales relativas a la materia «Administración de Justicia» (art. 149.1.5 CE), así como las que en relación con dicha materia pueden corresponder a las Comunidades Autónomas que tengan incorporadas a sus Estatutos de Autonomía las llamadas «cláusulas subrogatorias». Para ello, distinguimos entre un concepto estricto o nuclear de Administración de Justicia, correspondiente al ejercicio de la función jurisdiccional y a lo atinente al gobierno del Poder judicial, y un concepto más amplio en el que se incluye lo relativo a los medios que «sirven de sustento material o personal» al ejercicio de esa función jurisdiccional (STC 56/1990, FJ 2).

Al respecto dijimos que «el artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la "Administración de Justicia". Ello supone, en primer lugar, que el Poder Judicial es único y a él corresponde juzgar y ejecutar lo juzgado, lo que se desprende del artículo 117.5 de la Constitución y, en segundo lugar, que el gobierno de ese Poder Judicial es también único y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). Este ámbito es el que abarca la competencia reservada en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.5 de la Constitución. Junto a este núcleo esencial de lo que debe entenderse por "Administración de Justicia", aparece un conjunto de medios personales y materiales que no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, según la dicción del artículo 122.1 de la Constitución, "al servicio de la Administración de Justicia", esto es, no estrictamente integrados en ella. Las competencias sobre estos medios personales y materiales, en cuanto no esenciales a la función jurisdiccional y al autogobierno del Poder Judicial, pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas ... En definitiva, lo que las cláusulas subrogatorias suponen es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre la "Administración de Justicia" en sentido estricto y la "administración de la Administración de Justicia"; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo irreductible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo

dispuesto en el artículo 152.1, párrafo 2» (STC 62/1990, FJ 4).

En cuanto al ámbito a que deben ceñirse las competencias de las Comunidades Autónomas derivadas de las cláusulas subrogatorias, puesto que aquéllas ejercen competencias que, de no existir dichas cláusulas, correspondería al Gobierno de la Nación, dijimos, en lo que aquí interesa, que dichas competencias se refieren «a facultades de naturaleza reglamentaria o meramente ejecutivas, debiéndose excluir, en consecuencia, las competencias legislativas», y teniendo en cuenta que, «al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento concreto no puede ser sólo la competencia residual sobre "administración de la Administración de Justicia", pues en cada caso habrá que determinar si concurren otros títulos competenciales con incidencia en la materia» (STC 62/1990, FJ 5).

5. La aplicación de la doctrina precedente a los preceptos objeto de impugnación permite llegar a la conclusión de que no cabe encuadrar su contenido en la materia de Administración de Justicia que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado. En efecto, si se parte del hecho de que el legislador estatal configura las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita como órganos administrativos sujetos en su actuación al procedimiento administrativo y responsables únicamente del reconocimiento del derecho a la asistencia gratuita, no cabe duda de que establecer su sede, fijar la provincia como ámbito territorial de actuación y determinar a cuáles de sus miembros corresponde la presidencia y la secretaría no se refiere ni afecta al ejercicio de la función jurisdiccional ni al autogobierno del Poder Judicial.

Es más, tampoco cabe encuadrar los preceptos impugnados en el concepto amplio de Administración de Justicia, formando parte de los elementos materiales o personales que sirven de sustento al ejercicio de la función jurisdiccional. En efecto, como hemos reiterado con referencia explícita al art. 122.1 CE, en este ámbito debe incluirse «el conjunto de medios personales y materiales que ciertamente no se integran en ese núcleo esencial —el ejercicio de la función jurisdiccional y el gobierno del Poder Judicial—, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, "al servicio de la Administración de Justicia", esto es, no estrictamente integrados en ella». El art. 454.1 LOPJ al concretar esa previsión constitucional establece que «bajo la denominación de personal al servicio de la administración de Justicia se comprenden los Secretarios judiciales, los Médicos Forenses, los Oficiales, Auxiliares y Agentes judiciales, así como miembros de los Cuerpos que puedan crearse, por ley, para el auxilio y colaboración con los Jueces y Tribunales».

Pues bien, es cierto que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es instrumental o complementario y constituye uno de los presupuestos del derecho a la tutela judicial efectiva y que, como se dijo en la STC 16/1994, de 17 de febrero, citada por el Abogado del Estado, aquel derecho «es no sólo garantía de los intereses de los particulares, sino también de los intereses generales de la justicia en tanto que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho» (FJ 3). No cabe negar, pues, que indirectamente coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, la relación orgánica y funcional de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita con la función jurisdiccional ejercida por los órganos que conforman el Poder Judicial es tan indirecta y mediata que no puede incluirse en el ámbito de la Administración de Justicia, so pena de desfigurar totalmente el concepto constitucional de la misma.

En efecto, como ya hemos avanzado, la LAGJ en su propósito de «desjudicialización» del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha atribuido esta función a un órgano administrativo, dependiente de la Administración de Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas y regido en su funcionamiento por las normas que regulan el procedimiento administrativo. Se trata, según esa «exposición de motivos», de un servicio público, dispensado fundamentalmente por los Colegios de Abogados y de Procuradores, en el que los jueces tan solo intervienen en la fase de recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita respecto del reconocimiento o no del derecho a la asistencia gratuita. Esta competencia administrativa de reconocimiento del derecho, a diferencia de la que ejerce el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el art. 454.1 LOPJ, no consiste propiamente en una función de auxilio y colaboración con la función jurisdiccional llevada a cabo por los Jueces y Tribunales, sino que su objeto inmediato y directo es la garantía de un interés particular de los ciudadanos y sólo mediata e indirectamente coadyuva a la realización de la función jurisdiccional en sí misma considerada. Se trata de una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional. Así se declaró en la citada STC 16/1994 en la que, tras afirmar que el derecho a la asistencia gratuita es garantía «de los intereses generales de la justicia», se añadía, «aunque sin duda su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello». A diferencia de las funciones de auxilio y colaboración que ejerce el personal previsto en el art. 454 LOPJ que tiene una finalidad meramente instrumental de la actividad desarrolla por los Jueces y Tribunales, la función llevada a cabo por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita tiene una plena autonomía y una finalidad y entidad propias. Constituye un fin en sí misma, aunque indirectamente pueda subvenir a la prestación de la tutela judicial. Orgánicamente las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y sus miembros nada tienen que ver con los Cuerpos creados por Ley para el auxilio y colaboración con los Jueces y Tribunales a los que se refiere el art. 454.1 LOPJ.

Esta conclusión no contradice las afirmaciones contenidas en las SSTC 54/1990, de 28 de marzo, y 329/1994, de 15 de diciembre, que cita el Abogado del Estado. La primera de ellas resuelve un conflicto positivo sobre la competencia de los Servicios Farmacéuticos del Ministerio de Sanidad y Consumo para el depósito, análisis y, en su caso, destrucción de los estupefacientes y psicotrofos decomisados que como piezas de convicción pasan a disposición de la autoridad judicial. El Tribunal, tras advertir que «lo decisivo» es que «la disposición sobre esas sustancias o elementos no corresponde a la Administración, ni a terceros, sino a la propia autoridad judicial», se limita a declarar que «cualquier actuación administrativa, se encuentra aquí conectada con dos materias sobre las que la competencia estatal exclusiva está fuera de cuestión: la seguridad pública (art. 149.1.19 CE), de una parte, y la de administración de justicia (art. 149.1.5 CE), de la otra». Aunque se admita que los términos «se encuentra conectada» pueden haberse empleado en esta resolución como sinónimo de que la actividad enjuiciada se encuadra efectivamente en esos ámbitos materiales, lo relevante es que el supuesto objeto del presente proceso constitucional es radicalmente diferente del que fue objeto de la STC 54/1990, ya que en este último la actividad enjuiciada —depósito, análisis y destrucción de sustancias que han pasado a disposición de la autoridad judicial— es una

actividad directamente conectada con el ejercicio de la actividad judicial ya que, como queda dicho, las sustancias decomisadas en el tráfico ilícito pasan como piezas de convicción a disposición de los Jueces y Tribunales y, por ello, puede afirmarse que en este caso los órganos de la Administración civil colaboran directamente con esta actividad, de hecho, como se afirma en esta resolución, «la disposición sobre esas sustancias o elementos no corresponde a la Administración ... sino a la propia autoridad judicial». Por el contrario, en el caso aquí examinado los Jueces y Tribunales no son los que llevan directamente a cabo la actividad —el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita—, sino que conocen sólo en vía de recurso las impugnaciones de la actuación llevada a cabo por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y en ningún caso puede afirmarse que reconocer o no ese derecho constituye un acto de colaboración para que los órganos judiciales puedan llevar a cabo esa función jurisdiccional, ya que se trata de una actividad que tiene autonomía, entidad y finalidad propias. Lo mismo cabe decir respecto de la STC 329/1994, que resuelve en idénticos términos el mismo problema competencial planteado en la STC 54/1990 en relación con la competencia del Ministerio de Sanidad para la emisión de informes técnicos y custodia de los decomisos de sustancias estupefacientes.

Rechazada la Administración de Justicia como materia competencial en la que encuadrar los preceptos objeto de este proceso constitucional, debemos analizar los demás títulos alegados por las partes y, en especial, el relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas. En este ámbito material y, más concretamente, en lo que se refiere a la Administración de la Generalidad, el Estado tiene la competencia para dictar las bases en tanto que la Comunidad Autónoma tiene reservado el desarrollo legislativo y la ejecución.

6. Son numerosas las resoluciones de este Tribunal en las que se ha delimitado el contenido de la materia relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas y se ha precisado el alcance en ella de las bases en relación con el desarrollo legislativo y la ejecución. Concretamente, por lo que aquí interesa, en este ámbito material se ha incluido «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38), los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). En esta materia corresponde al Estado «la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas» (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38; 132/1989, de 18 de julio, FJ 26, y 22/1999, de 25 de febrero, FJ 2), la «fijación de principios y criterios básicos ... de aplicación en todo el territorio de estatal» (STC 27/1987, de 11 de febrero, FJ 3). Más concretamente, en la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ. 3), se precisa que:

«en virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que ... la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de

derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, es objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar "a los administrados un tratamiento común ante ellas" y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias ... No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, FJ 3; 225/1993, FJ 3, y 197/1996, FJ 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 "la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal"» (FJ 5).

7. Pues bien, a la luz de la doctrina precedente no cabe atribuir carácter básico a los incisos del art. 9 LAJG que fijan la capital de provincia como sede de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y establecen el ámbito provincial de actuación.

El Abogado del Estado no discute la dependencia de estos órganos administrativos de la Comunidad Autónoma, aunque poseen una naturaleza peculiar por su composición, por la independencia con la que realizan sus funciones y por la consiguiente ausencia de relación jerárquica; sin embargo, considera que las previsiones contenidas en esos dos incisos del art. 9 tienen carácter básico puesto que se trata de criterios generales de organización que resultan apropiados para la garantía del derecho constitucional a la asistencia jurídica gratuita, además de que la provincia es una división territorial del Estado consagrada en el art. 141.1 CE y existe doctrina constitucional que ha considerado básico el ámbito provincial al pronunciarse sobre la organización territorial de las Cámaras Agrarias (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 24).

Pues bien, en primer lugar debe advertirse que la Sentencia relativa a las Cámaras Agrarias se refiere a una problemática distinta a la aquí enjuiciada y, sobre todo, que esta resolución se limita a declarar básica la previsión legal de que en cada provincia exista como mínimo una Corporación de este tipo y esta exigencia

mínima en el presente proceso no se cuestiona. Al contrario la Comunidad Autónoma acepta explícitamente que de haberse limitado el precepto impugnado a prever la existencia de una Comisión por provincia como mínimo, ningún reparo le ofrecería desde el punto de vista de su carácter básico.

Pero, en segundo lugar, dejando aparte el supuesto de las Cámaras Agrarias, lo relevante para resolver el problema aquí planteado es que no existe ninguna razón que avale la idea de que el ámbito provincial de actuación de las Comisiones y la fijación de su sede en la capital de provincia garantice el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita en un contexto de igualdad. No puede aducirse que en este caso concurra el objetivo fundamental que, junto a otros, puede justificar la adopción de normas básicas, cual es la garantía «a los administrados de un tratamiento común» ante todas las Administraciones. Al contrario, como argumenta la representación de la Comunidad Autónoma, aunque podría considerarse básica la existencia como mínimo de una Comisión en el territorio de cada provincia, entra dentro de lo posible que en determinadas circunstancias, por ejemplo, de importante desproporción en la solicitud de este servicio en las diversas provincias, la garantía de esa igualdad exija que el ámbito territorial de dichas Comisiones sea distinto del ámbito provincial.

Por otra parte, el hecho de que la provincia sea una de las demarcaciones judiciales y que la sede de las Audiencias Provinciales y de diversos Juzgados radique en su capital no condiciona en absoluto el ámbito territorial de actuación del servicio de asistencia jurídica gratuita que, como queda dicho, se gestiona a partir de la actuación de los diversos Colegios de Abogados y de Procuradores —sobre los que la Comunidad Autónoma también tiene reconocidas competencias— correspondiendo la impugnación de las decisiones de las Comisiones relativas al reconocimiento o denegación del derecho de asistencia jurídica gratuita a los Jueces y Tribunales competentes para conocer de los respectivos procesos con independencia del ámbito territorial de su jurisdicción, por lo que, a estos efectos, el ámbito territorial de estas Comisiones es irrelevante. No cabe olvidar que, como queda dicho, las actividades desempeñadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita sólo de forma muy indirecta y mediata afectan a la actividad jurisdiccional de los Jueces y Tribunales de Justicia. En realidad la propia Ley admite excepciones a esta regla al prever la constitución de Comisiones en cada una de las islas en las que exista al menos un partido judicial.

8. A la misma conclusión debe llegarse respecto del inciso del art. 10.1 LAJG que precisa los miembros de las Comisiones que deben ocupar los cargos de presidente y de secretario de las mismas.

Ciertamente, como hemos apuntado en la citada STC 50/1999, cuando la organización administrativa objeto de conflicto tiene encomendadas competencias que afectan a derechos de los particulares, el alcance o la extensión de las competencias estatales ex arts. 149.1.18 y 149.1.1 CE, tendentes a garantizar la efectividad de esos derechos y un determinado tratamiento común de los administrados, es sin duda superior a la que tiene en otros ámbitos materiales y, en consecuencia, es correlativamente menor el alcance de la competencia de autoorganización que la Comunidad Autónoma posee sobre su propia organización, en este supuesto ex art. 10.1.1 EAC.

Pues bien, esto es cabalmente lo que sucede en el presente caso en el que, según hemos reiterado, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita son, por decirlo así, órganos administrativos instrumentales de dos derechos: el derecho a la asistencia jurídica gratuita e, indirectamente, del derecho a la tutela judicial efectiva.

Con todo, en el supuesto aquí enjuiciado, ni la efectividad de esos derechos ni la garantía de tratamiento común de sus titulares exigen que sea el Estado el que ex arts. 149.1.18 ó 149.1.1 CE determine los miembros de las Comisiones a los que debe corresponder la presidencia y la secretaría de las mismas.

En efecto, en relación con la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, debe afirmarse que la garantía del tratamiento común de los ciudadanos y el marco de homogeneidad o sustrato organizativo también común entre todas las Comisiones queda suficientemente asegurada, en primer lugar, a través de la representación de intereses que ostentan sus diversos miembros, entre ellos los propios del Ministerio Fiscal de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos (art. 124 CE). En segundo lugar, ese sustrato común se garantiza también mediante la regulación detallada y uniforme del contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita y de los requisitos de su ejercicio que fija legalmente el Estado y que en ningún momento han sido discutidos. Y, finalmente, se asegura ese trato homogéneo mediante la posibilidad de impugnación de las resoluciones de las Comisiones que «reconozcan o denieguen» el derecho a la asistencia jurídica gratuita ante los órganos judiciales competentes (art. 20 LAJG).

Asegurado así ese tratamiento uniforme en todo el territorio estatal de los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, no cabe considerar que el plus de garantía que hipotéticamente pudiese suponer que la presidencia recayese en el miembro del Ministerio Fiscal que forma parte de las mismas sea de suficiente entidad como para enervar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización. Como queda dicho, lo fundamental desde la perspectiva del art. 149.1.18 CE y de los derechos implicados es que el Ministerio Público esté representado en las Comisiones y que éstas tengan la composición y el número de miembros que el legislador estatal ha establecido con carácter general; por el contrario, la determinación de a cuál de los miembros de la Comisión corresponde desempeñar la presidencia o de la secretaría de ese órgano carece de relieve desde la perspectiva de la garantía del tratamiento uniforme, sobre todo si se tiene en cuenta que la LAJG no atribuye a esos cargos ninguna función específica que permita concluir que quienes los desempeñan tienen una especial preeminencia o incidencia en la adopción de las decisiones relativas al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita atribuidas a estos órganos administrativos (por cierto de composición impar); especial preeminencia o incidencia que tampoco se deduce de las disposiciones generales que regulan el funcionamiento y organización de los órganos administrativos colegiados.

En suma, ningún elemento perturbador de esa necesaria uniformidad mínima cabe advertir en el hecho de que la Generalidad de Cataluña determine, en virtud de sus competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución del régimen jurídico de la Administración de la Generalidad (art. 10.1.1 EAC), el modo de acceder a la presidencia y a la secretaría de las mismas en su ámbito territorial. Ni siquiera la razonabilidad del criterio legal, expuesta por el Abogado del Estado, aporta justificación suficiente en defensa de la posición estatal, pues lo que se trata de determinar aquí es algo previo, a saber: cuál es el ente competente para adoptar esa decisión.

9. Respecto de la competencia estatal para establecer las bases para el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho a la justicia gratuita, que el Abogado del Estado se limita a citar sin mayor argumentación, como ya hemos avanzado, no resulta fácil discernir cómo

y en qué medida puede contribuir a garantizar esta igualdad la fijación uniforme de la sede en la capital de provincia, el ámbito provincial de actuación o la atribución de la presidencia y de la secretaría a uno u otro de los miembros de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

10. Por último, admitido que los incisos impugnados de los arts. 9 y 10.1 LAJG vulneran la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre desarrollo legislativo y ejecución de la Administración de la Generalidad, debe declararse que la Disposición adicional primera al establecer indirectamente que los referidos incisos son de aplicación en el territorio de esta Comunidad Autónoma desconocen el orden constitucional de distribución de competencias y debe declararse inaplicable en dicho territorio.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que los incisos «en cada capital de provincia» y «en su correspondiente ámbito territorial» del art. 9 y «están presididas por un miembro del Ministerio Fiscal» y «actuando uno de ellos como Secretario» del art. 10.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña y, por ello, no son de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2.º Declarar que la referencia a los citados incisos de los arts. 9 y 10.1 contenida en la Disposición adicional primera, 1, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña y, por ello, no es de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a cinco de abril de dos mil uno.—Pedro Cruz Vallalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**8434** *Pleno. Sentencia 98/2001, de 5 de abril de 2001. Conflicto positivo de competencia 2697/97. Planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999 y se convocan las del ejercicio 1997.*

*Competencias sobre régimen energético e investigación científica y técnica. Delimitación del ámbito territorial. Voto particular concurrente.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Vallalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio